Security Intelligence
Review Committee

CANADA

Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement

The Honourable Ronald G. Atkey, P.C., Q.C., Chairman
The Honourable Frank McGee, P.C., Member
The Honourable Jean Jacques Blais, P.C., Q.C., Member
The Honourable Saul M. Cherniack, P.C., Q.C., Member
The Honourable Paule Gauthier, P.C., Member

25 March 1988

P.O. Box / C.P. 2430, Station / Succursale "D"
Ottawa, Canada K1P 5W5
613 990-8441

Table of Contents

		Page
Preamble		1
Report		2
Part I	- The Activities of Marc André Boivin	2
Part II	- Investigation in the Labour Movement and the Maintenance of Files on Labour Unions	10
Part III	- Conclusions and Corrective Action	
	1. Conclusions of the SIRC Inquiry	13
	A. On the activities of M.A. Boivin B. On investigation in the labour movement and the maintenance of files on labour unions	
	2. Corrective Action taken by the Solicitor General and the Director of CSIS	15
Part IV	- Committee Comments	17

PREAMBLE

The following report is a synthesis of investigations conducted by the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Security Intelligence Review Committee (SIRC). Because the Solicitor General has already received the Inspector General's report, much of the information contained herein is already known to him. However, this report is written with a view to its being made public by the Solicitor General. It is, therefore, as complete and informative as possible consistent with national security, the Privacy Act, and the integrity of the judicial process.

Often, because of the requirements of national security, all or even parts of reports made to the Minister by the Review Committee pursuant to section 54 of the CSIS Act cannot be made public. However, in this instance we believe that the high level of public interest, which has been stimulated by the revelations accompanying Mr. Boivin's arrest, requires that the issue of CSIS' exercise of its investigative powers in relation to the labour movement be thoroughly aired.

In coming to this conclusion we have put great weight on the views expressed to us by leaders of the labour movement in Canada. We have no doubt that the information made public through the media since Mr. Boivin's arrest has had a chilling effect on normal human relations within the labour movement.

We also believe that the public image of the Canadian Security Intelligence Service has been affected by speculation much of which has been found, in this inquiry, to be inaccurate. However, certain activities did come to light which merited attention.

In October and November 1987, the Solicitor General, after having received an interim report from the Inspector General, immediately took steps to correct a situation which required urgent action. The Director of CSIS responded promptly with the implementation of new policies and operational practices as directed by the Solicitor General.

We are convinced that a public report on these matters is now required to allay concerns that have been raised by the Boivin affair and to assist the Service in the performance of its security intelligence role throughout Canada.

REPORT

PART I - THE ACTIVITIES OF MARC ANDRÉ BOIVIN

Introduction

By letter dated July 6, 1987, we directed the Inspector General pursuant to s. 40 of the CSIS Act to investigate and report his conclusions on:

1. whether the activity of the Service in directing Mr. M.A. Boivin since July 1984 was fully in accord with the provisions of the CSIS Act, and, in particular, whether the information provided to the Service by Mr. Boivin was collected in conformity with sections 2 and 12 of that Act; and

2. the extent to which CSIS uses human sources within or related to the Canadian labour movement in any of its various structures, and the degree to which such investigative techniques could be said to be an unnecessary or unreasonable exercise by CSIS of any of its powers.

About two weeks earlier, on June 26, 1987, the Solicitor General of Canada had asked the Inspector General to conduct a similar inquiry. The Minister asked the Inspector General to conduct "... an immediate review of the circumstances of the Boivin case, with particular reference to the following:

1. whether the operational activities of the Service (and Mr. Boivin on the Service's behalf) were in conformity with the provisions of the Act; and

2. whether, in the Inspector General's opinion, the operational activities involved an unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers."

The Inspector General conducted a thorough inquiry on behalf of both ourselves and the Solicitor General of Canada and in doing so he addressed the following specific issues:

1. Since separation of CSIS from the RCMP, was Mr. Boivin directed against or tasked to report about the activities of:

   a) the Confédération des syndicats nationaux (CSN);
   b) any member of the CSN;
   c) any labour organization other than the CSN; or
   d) any members of any labour organization other than the CSN?

2. Did Marc Boivin "infiltrate" the CSN on behalf of CSIS?

3. Even if Marc Boivin were not directed against either unions or their members, did he nevertheless report to CSIS upon the activities of unions?

4. Was Marc Boivin directed or encouraged by CSIS to commit illegal acts or was he otherwise directed to act as an "agent provocateur" within the labour movement?

5. Was CSIS at fault in not anticipating Marc Boivin's illegal acts?

6. Was the Service's response to Marc Boivin's revelations of Saturday, May 30, 1987 appropriate? In particular, did CSIS attempt to interfere in the ordinary course of justice in relation to his prosecution?

7. Were the operational activities of CSIS in relation to its use of Marc Boivin as a human source in conformity with the provisions of the CSIS Act in that:

   a) the information provided by Marc Boivin was collected in conformity with s. 12 of the CSIS Act; and

   b) these activities did not involve any unreasonable or unnecessary exercise by CSIS of its powers?

Methodology

During his investigation the Inspector General and his staff reviewed all files relevant to the handling and tasking of Marc Boivin as a human source by both the RCMP Security Service and CSIS. The Inspector General paid special attention to Mr. Boivin's reports filed from 1984 to 1987.

In addition, the Inspector General's staff interviewed many CSIS officials including:

- the Chief, Human Sources Branch in Ottawa;
- the former Director General, Counter-Subversion in Ottawa;
- the former Deputy Director General, Counter-Subversion in Ottawa;
- the former Director General, Quebec Region;
- the Deputy Director General, Quebec District; and

- the Deputy Director General, Operations, Quebec Region.

The Inspector General noted in his report that the co-operation he received from CSIS officials, in conducting this investigation, represented a professional and responsible response by persons who were anxious to carry out their duties properly.

Finally, members of the Inspector General's staff read the transcripts of the preliminary inquiry of the Quebec Sessions Court, as well as all transcripts of the proceedings relating to Mr. Boivin's sentencing before the Quebec Sessions Court.

Mr. Boivin was not interviewed by the Inspector General or his staff since it was judged inappropriate to do so during the course of his investigation, while judicial proceedings were underway.

We, ourselves, examined many of the most important files and, since Mr. Boivin's case was no longer sub judice, we attempted to arrange an interview with him.

Mr. Boivin informed us that, though he wished to co-operate fully in the investigation, he was not ready yet to meet Members of the Review Committee. However, in several lengthy telephone conversations with the Committee's Executive Secretary, Mr. Boivin made statements to the effect that:

- he had been exhaustively briefed on the CSIS mandate and believed that he understood that mandate thoroughly;

- he had never been asked by his CSIS contact to collect information on any union or union member as such;

- he had never passed information to CSIS on his or any other union or on any union member as such; and

- his CSIS contact had never encouraged him in any way to break any law.

We anticipate receiving a statement from Mr. Boivin within a few months and, at that time, we may wish to question him more closely. For the moment, we can say that Mr. Boivin's position supports the conclusions we reached independently of his statements.

Mr. M.A. Boivin's Activity as a Source for the Security Service of the RCMP

Joseph Eugene Marc André Boivin was, on June 4, 1987, arrested and charged with several criminal offences. Prior to that time he was a CSIS human source. Based in Quebec City, he had served the Service and its predecessor, the RCMP Security Service, for approximately 15 years.

In early 1973, Mr. Boivin was tasked by the RCMP Security Service to report on labour organizations. The objective of the Service was to monitor suspected criminal and "subversive" activities in the labour milieu.

In January, 1973, Marc Boivin informed the Security Service of the RCMP that he, along with 17 others, had been arrested for causing a disturbance while picketing. He pleaded guilty as charged and his fine of $50 was paid by the CSN.

During the remainder of the 1970's Marc Boivin continued to report to the Security Service of the RCMP on union activities within his area of knowledge.

In April, 1978, Mr. Boivin was arrested for public mischief. He had been accused of putting crazy glue on the padlocks of the Quebec Colisée to prevent access on the part of those attending the Quebec Liberal Party convention. He reported to the Security Service that he had done so in an effort to avert anticipated violence between the police and striking maintenance workers who had planned a raid on the Colisée. RCMP documents inherited by CSIS indicate that the RCMP Security Service at the time was extremely concerned about Mr. Boivin becoming involved in criminal activity while working for the Security Service. He was interviewed and given clear instructions regarding the RCMP Security Service's interests and limits. He was told that he was not to take initiatives that were "not in keeping with our policies and the law of the land". However, the RCMP Security Service did not take any specific measures to detect or prevent recurrences.

In 1980 the RCMP Security Service started to reorient its efforts from the labour movement itself to what it believed to be subversive elements within the labour movement. That is to say, against communists or other individuals or entities which were thought to be manipulating or attempting to manipulate the labour movement in Canada on behalf of foreign agencies or countries. Despite this change in orientation, by 1982 Mr. Boivin was still assigned to report upon the labour movement.

However, by 1983, the RCMP Security Service had reduced its "labour desk" at Headquarters, which had previously been responsible for Mr. Boivin's overall direction, to a "passive collation stance". Accordingly, responsibility for Marc Boivin shifted to another counter-subversion desk. In June, 1983, a senior counter-subversion official at RCMP Security Service Headquarters summarized Marc Boivin's usefulness as follows:

> "... enjoys a privileged position in the labour movement to give us informed assessments of what subversives are up to, even on a provincial basis, in their perpetual efforts to penetrate and influence labour to their Marxist ideologies."

Finally, by May 1984, Mr. Boivin was targeted against communists, or other "foreign influenced" agents attempting to influence the Canadian labour movement.

Mr. M.A. Boivin's Activity as a source for the CSIS

By the time CSIS was created, on July 16, 1984, Mr. Boivin had already been redirected from unions or the labour movement, as such, to what were believed to be subversive elements in Quebec trying to penetrate or influence the labour movement.

Shortly after July 1984, Mr. Boivin was instructed to investigate and report upon only those targets which had been approved by CSIS Headquarters. The CSIS mandate under the CSIS Act was also described and explained to Mr. Boivin.

The CSIS Act defines the Service's investigative mandate in sections 12 and 2:

> **S.12. The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent** that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

S.2. "threats to the security of Canada" means

(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the consitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

Documents examined and interviews conducted as part of this inquiry make it clear that CSIS Headquarters made continuing efforts to ensure that Mr. Boivin clearly knew the targets that he was supposed to report upon, while seeking to avoid his reporting, as he had done previously, on the labour movement in general. Those documents and interviews also indicate that district and regional officials in CSIS were convinced that Mr. Boivin at that time understood his operational directives and had fully accepted his new role.

Mr. Boivin, therefore, had no mandate from CSIS to report either on union activities, as such, or on the activities of individual union members, as such. Subject to the limited caveat noted below, it appears that he did not do so. Mr. Boivin's handlers were careful, both in directing

Mr. Boivin and in obtaining information, to focus him on the activities and individuals which were expressly mentioned in his successive operational plans, all of which were approved targets of the Service, and none of which were unions or union members per se.

Nevertheless, in reporting on the "non-union" targets against which he was directed, the information provided by Mr. Boivin at times touched upon certain activities of either his union or its members, or otherwise related to labour union activities generally.

Illegal Activities

On Saturday, May 30, 1987 Mr. Boivin informed his CSIS handler: that he possessed a cache of detonators, that detonators from this cache had been used in connection with the recent bombing at Chicoutimi, and that there would be bombing attempts the following Monday against establishments owned by Raymond Malenfant in Drummondville and Montreal. Late on Monday, June 1, after a further interview with Mr. Boivin, CSIS officials in the Quebec district finally brought this matter to the attention of the Sûreté du Québec.

On Monday, June 29, 1987 Mr. Boivin appeared in Quebec Sessions Court and entered a plea of guilty to separate charges under sections 79(1)(a) and 423 of the Criminal Code. The particular charges were as follows:

1. conspiracy to cause an explosion in connection with the bombing, on May 23, 1987 of the kitchen of the hotel in Chicoutimi owned by Raymond Malenfant;

2. being a party to the bombing in Chicoutimi on May 23, 1987 referred to in 1;

3. conspiracy to cause an explosion in relation to a car bombing in Ste-Foy on October 7, 1986 which occurred in the parking lot of a hotel owned by Raymond Malenfant;

4. for causing the explosion in relation to the car bombing referred to in 3;

5. for conspiracy between the dates of May 27 and June 5, 1987, in relation to a planned bombing of a hotel in Drummondville owned by Raymond Malenfant; and

6. for conspiracy between the dates of May 27 and June 5, 1987 in relation to a planned bombing of a hotel in Montreal owned by Raymond Malenfant.

On October 2, 1987, Mr. Boivin was sentenced to a period of 15 months' imprisonment for the above offences.

By June 12, 1987 news reports had revealed the fact that Mr. Boivin had worked for both the RCMP and CSIS. Reports soon followed alleging a wide variety of CSIS misconduct from infiltration of the labour movement and use of Mr. Boivin as an "agent provocateur", to interference in Mr. Boivin's arrest and prosecution. CSIS did not authorize any of the disclosures upon which these speculative news reports were based.

PART II - INVESTIGATION IN THE LABOUR MOVEMENT AND THE MAINTENANCE OF FILES ON LABOUR UNIONS

In the course of the investigation of Mr. Boivin's activities as a human source, it was learned that CSIS had files in respect of unions. The question to be answered, therefore, is whether the existence of such files at CSIS headquarters means that unions have been a subject of investigation since CSIS' formation in July 1984.

In his report, Freedom and Security Under the Law, Mr. Justice McDonald described the policy of the then Security Service of the RCMP towards unions. Because, unlike CSIS, the RCMP was both an intelligence and a law enforcement body, its mandate was larger. The interest of the RCMP was in both "subversive" activity - largely equated with Communism and Marxism - and criminal activity. It is, of course, outside the purview of this Committee to interpret the mandate, and to judge the practices, of the RCMP.

As previously noted in this report, the Inspector General's investigation revealed that:

- Some unions were direct subjects of investigation by the RCMP Security Service during the 1970's and Mr. Boivin was used as a source against unions at that time;

- The nature of the interest of the RCMP Security Service in the labour movement changed toward the end of the 1970's so that following the establishment of the Operational Priority Review Committee, approval to investigate unions at an active level was not sought and, in accordance with policy, union files fell automatically into the "passive collation" category.

- Consequently, by 1983, and up to the time of the formation of CSIS, unions were generally not considered by the RCMP as a subject of active investigation; and

- At no time since the formation of CSIS has Mr. Boivin been directed to report upon the activities of the CSN as such or of individuals in the CSN, as such.

However, CSIS did retain RCMP files on the labour movement which included:

a) information regarding unions which was originally collected by the RCMP Security Service prior to the formation of CSIS; and

b) information incidentally collected under its mandate or from open sources since July 1984 relating to unions, ("passive collation".)

When CSIS was created, these files along with virtually all other RCMP Security Service files, were transferred to the new service, and continued to be fully accessible and used as described in the following paragraph by CSIS officials in accordance with normal policy and practices.

Since July 1984 material from open sources and information obtained incidentally from other sources has been added to these files. This activity appears to have taken place as part of normal CSIS procedures, not as the result of any conscious targeting of the unions by CSIS officers. Normal procedures provided for the automatic transfer to the proper file of any information received by CSIS regarding the subject of the file.

There is no indication that CSIS considers these unions to be "subversive" organizations, nor that information was collected regarding them from that point of view.

Because CSIS inherited these RCMP Security Service files it had in its possession a great deal of information transferred from the RCMP, much of which could not now be collected as investigative information under the CSIS Act. Since CSIS is in its fourth year of operation we believe that any use by CSIS of RCMP-collected information not legally within the CSIS mandate could be a contravention of the CSIS Act.

This investigation has shown that CSIS has not directed any human sources against any union or any individual union members, in their union capacities.

It has also shown that reports from sources whose activities might give them access to union-related information did not:

a) include any such matters as

- internal organizational arrangements,
- membership,
- negotiating positions or plans,
- strike plans or activities, or
- general political, economic, social orientation or goals; and

b) pertain to or manifest a direct CSIS interest in union functions as such.

It is clear, therefore, that since July 1984, the Canadian labour movement has not been targeted by CSIS human sources. Moreover, none of the human sources we looked at was in a position like that of Marc André Boivin.

None of the sources we looked at was specifically directed at unions as targets. In every instance, their intelligence-gathering activities were directed at non-union groups or individuals who were legitimate targets. That is, they were engaging in "... activities that may ... be suspected of constituting threats to the security of Canada ..." (s.12, CSIS Act). Most generated many fewer union-related activity reports than did Marc Boivin during the study period involved. In summary, the RCMP and CSIS use of Mr. Boivin as a source was the most worrying case we found.

However, despite the fact that CSIS has not directed sources to report on unions, it inherited and maintained the files of the RCMP Security Service on unions or union-related subjects.

PART III - CONCLUSIONS AND CORRECTIVE ACTION

1. Conclusions of the SIRC Inquiry

The factual findings set out in the preceding Parts of this Report have led the Committee to the following conclusions.

A. On the Activities of Marc André Boivin

1) At no time since the formation of CSIS (July 1984) was Mr. Boivin tasked to report upon either the CSN or any other labour organization. It is also clear that Mr. Boivin did not report specifically upon the union related activities of any individual.

2) There was no indication, either in the written record or from interviews conducted with any CSIS official, of a direct CSIS interest in the internal affairs of the CSN or in Mr. Boivin's activities as an employee of the CSN. Any references to the CSN or to its members in the reports prepared on the basis of information provided by Mr. Boivin were peripheral to his main activity and do not indicate that CSIS was using Mr. Boivin to investigate the CSN. There is no indication whatsoever that CSIS, through its use of Mr. Boivin as a source, intended to collect or did collect any information in direct reference to the CSN under the guise of collecting information on approved targets.

3) There is no evidence to suggest that Mr. Boivin was at any time directed or encouraged by CSIS either to commit the illegal acts for which he was convicted or to act in any other way as an "agent provocateur" within the CSN. However, we have some concern as to whether CSIS exercised sufficient diligence in attempting to ensure that Mr. Boivin was not involved in unlawful activities or in detecting the possibility that such activities were occurring.

4) CSIS' tardy response to Mr. Boivin's startling disclosures on Saturday, May 30, 1987 that specific and serious criminal offences might be imminent not only breached CSIS policy but also ordinary standards of common sense.

5) There is no indication whatsoever that CSIS or any of its officials at any time attempted to interfere in either the arrest or the prosecution of Mr. Boivin.

6) Since separation CSIS ought to have had a policy to determine whether the use of a source such as Mr. Boivin associated or close to the labour movement in Canada was "strictly necessary" (in accordance with s. 12 of the CSIS Act, see page 7 of this report) to the investigation of a threat to the security of Canada. However, we do not consider that this policy failure amounts to an unreasonable or unnecessary exercise of CSIS' power.

7) In this particular case, because of doubts within CSIS concerning his productivity as a source, and the potential for him to become involved in illegal activities which might lead to his exposure as a source, CSIS should have more seriously questioned the utility of continuing to use Mr. Boivin as a source shortly after separation.

B. On Investigation in the Labour Movement and the Maintenance of Files on Labour Unions

8) Since the creation of CSIS in July 1984, investigative files inherited from the RCMP Security Service on unions have been maintained and added to in a manner which made them accessible on a day-to-day basis to CSIS officers. Since much of the pre-1984 information on these files could not have been collected under CSIS' investigative mandate, we must conclude that the maintenance of these files in such a manner amounts to an unreasonable and unnecessary exercise of CSIS' powers.

9) There is no indication that CSIS considers any unions to be "subversive" organizations, nor that information was collected by CSIS regarding them from that point of view.

10) CSIS has not directed any human sources against any union or any individual union members in their union capacities.

11) It is clear, therefore, that since July 1984, the Canadian labour movement has not been targeted by CSIS human sources. None of the human sources we looked at was in a position like that of Marc André Boivin.

2. Corrective Action taken by the Solicitor General and the Director of CSIS

In October 1987, the Inspector General provided both the Solicitor General of Canada and our Committee with an interim report on the investigations we had each requested. This interim report included tentative findings related to the maintenance of files inherited from the RCMP Security Service.

2. Corrective Action taken by the Solicitor General and the Director of CSIS

As a result of this interim report, on November 30, 1987, the Solicitor General issued comprehensive directions to correct the situation.

The Solicitor General of Canada instructed the Director of CSIS to:

a) Immediately segregate from the operational data bank of CSIS, in such a way that no access is permitted for any operational purpose or use, all files on labour unions inherited from the RCMP, together with any information added to them by CSIS;

b) review the segregated files on a priority basis for retention or destruction in accordance with the new policies which the Solicitor General had requested be developed; and

c) issue at once an interim instruction to the Service which clearly reflects the statutory collection authority contained in the CSIS Act and makes it clear that that authority supersedes whatever may have been relevant or applicable to the former RCMP Security Service mandate, including the practice of "passive collation".

The Solicitor General further instructed the Director to conduct a thorough review of the activities of any human source who presented the same difficulties as Mr. Boivin and, following this analysis, to satisfy himself personally as to the validity and appropriateness of the Service's existing authorizations and to determine personally whether they should be continued.

In addition, in a separate letter dated October 29, 1987, the Minister directed the Director of CSIS "as a matter of priority" to complete the development of a draft retention and file destruction policy for the Minister's approval.

In the preparation of this policy the Minister made it clear that he wished the following considerations to be taken fully into account:

a) that retention standards and guidelines for investigative files be in strict conformity with statutory authority for collection and retention - in particular with respect to sections 2 and 12 of the CSIS Act;

b) that agreement with the War Crimes section of the Department of Justice be quickly reached on which CSIS files would be retained for the purposes of supporting the Government's policy and law enforcement objectives in relation to all war criminals;

c) that information held in investigative files which did not meet the above retention standards be identified and set aside through a systematic process of file review, either for archival retention or destruction, in accordance with archivally approved "schedules";

d) that records inherited from the RCMP which have been reviewed and set aside for destruction be stored and carefully controlled to preclude routine access by Service employees; and

e) that paper records to be destroyed under the process outlined above have their electronic equivalents (should any such exist) purged from all computerized or automated data bases simultaneously with their physical destruction or transfer to the archives.

The Minister also instructed the Director to implement a much sharper distinction in CSIS information holdings between open source material collected and used for investigative purposes as opposed to the library or reference type of material that CSIS requires in order to be generally well informed concerning political, economic, and social aspects of Canadian society. He specified that open information which does not meet the statutory test for collection or retention should in future be held by CSIS quite separately and apart from investigative files.

By the end of the year, the Director had responded to the Minister's direction in a letter which made it clear that a comprehensive new file retention policy had been implemented in CSIS and that the practices which have been described by the Inspector General and ourselves as an unreasonable and unnecessary exercise of the powers of the Service had by then been completely eliminated from the Service's operational practices.

PART IV - COMMITTEE COMMENTS

We believe that the actions taken by the Minister in October and November 1987, and the response by the Director, now create the strong expectation that CSIS will operate strictly within its statutory mandate in relation to the labour movement in Canada.

We are satisfied that these actions should effectively correct the deficiencies in CSIS operational policies which investigations revealed.

The directives issued by the Minister and the new policies designed to implement these directives are complex and quite far-reaching. Since they have not yet been assessed they will require further analysis, both in their application and their interpretation. The Review Committee will examine, on a regular basis and in detail, the Service's progress in implementing every aspect of these new policies including file destruction. The Committee intends to report on these issues in its 1989 Annual Report covering the period 1 April 1988 to 31 March 1989.

During the course of this investigation, some issues have also come to SIRC's attention which are not directly related to the specific questions contained in our letter of July 6, 1987 to the Inspector General.

Mr. Boivin was targeted, essentially, against communists. During the same period, much of the CSIS Counter-Subversion Branch's human resources were targeted against communists. This operational activity in the field had, as a backdrop, a great many RCMP Security Service files on Canadian unions in CSIS Headquarters.

Such an emphasis on communists and unions does not lend itself to logical analysis by reference to specific provisions of the CSIS Act. The RCMP Security Service before 1984, and to a lesser extent CSIS since then have had an interest in left-of-centre activities, particularly when associated with unions or the labour movement, that has had more to do with attitudes of mind than provisions of the law. Clearly, the CSIS Act had very little effect on this situation until CSIS received direction from the Solicitor General in 1987.

Since 1984, neither Mr. Boivin's personal history nor his sensitive public position were cited in any CSIS discussions as reasons to cease using his services. Yet the targets against which he was to be used were already being investigated thoroughly without Mr. Boivin's information as,

indeed, they had been for many years before CSIS came into existence. Nor does there seem to have been any rigorous analysis of whether a source in such a sensitive position was really necessary to gain more insight into the activities of communists in Canada. It is difficult to avoid the conclusion that Mr. Boivin was retained simply because he had worked for many years under the aegis of the RCMP Security Service, and that work was found for him in order to justify his retention.

The Solicitor General's acceptance of our Annual Report in June 1987, his consequent appointment of the Independent Advisory Team on the CSIS in July 1987, his decision to implement the wide-ranging recommendations contained in that report, including the abolition of the Counter-Subversion Branch, and the policy letters mentioned earlier give us grounds to hope that there will be significant and substantial changes in the way CSIS conducts its affairs in the future. The tone as well as the contents of the Director's letter of December 31, 1987, to the Solicitor General, taken together with his directive to all employees on reporting procedures, and his comments in meetings with this Committee, are also valid grounds for optimism; as is the recent thorough reorganization of the management structure in the Service.

We commend both the Solicitor General and the Director for the speedy and appropriate actions they took when the problems in this area were brought to their attention by review agencies and the media.

This report, of course, is a retrospective look at RCMP Security Service and, subsequently, CSIS policies and procedures over a time frame ending about October, 1987. Therefore, despite the Committee's view that serious errors in these policies and procedures were revealed in the investigations described earlier, we expect that 1988 will witness the development of a new corporate ethos in CSIS. The changes introduced by the Solicitor General of Canada and the Director provide, we believe, a realistic basis for such optimism.

Security Intelligence Review Committee

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier

L'honorable Ronald G. Atkey, C.P., C.R., président
L'honorable Frank McGee, C.P., membre
L'honorable Jean Jacques Blais, C.P., C.R., membre
L'honorable Saul M. Cherniack, C.P., C.R., membre
L'honorable Paule Gauthier, C.P., membre

le 25 mars 1988

P.O. Box / C.P. 2430, Station / Succursale "D"
Ottawa, Canada K1P 5W5
613 990-8441

Table des matières

	Page
Préambule	1
Rapport	2
Partie I - Les activités de Marc André Boivin	2
Partie II - Enquêtes au sein du mouvement ouvrier et la conservation de dossiers constitués sur des syndicats	10
Partie III - Conclusions et mesures correctives	13
1. Conclusions des recherches du CSARS	
A. Au sujet des activités de Marc André Boivin	
B. Au sujet des enquêtes au sein du mouvement ouvrier et la conservation de dossiers constitués sur des syndicats	
2. Mesures correctives prises par le solliciteur général et par le directeur du SCRS	14
Partie IV - Commentaires du Comité	17

PRÉAMBULE

Le présent rapport est la synthèse des enquêtes menées par l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Il renferme des informations dont le solliciteur général dispose déjà pour une bonne part, ayant reçu le rapport de l'inspecteur général à ce sujet. Le présent rapport est, cependant, rédigé de manière à être rendu public par le solliciteur général. Il est, donc, aussi complet et détaillé que possible compte tenu de la sécurité nationale, de la Loi sur la protection de la vie privée et du respect pour le processus judiciaire.

Les exigences de la sécurité nationale empêchent souvent de publier, en totalité ou en partie, les rapports présentés au ministre par le Comité de surveillance aux termes de l'article 54 de la Loi sur le SCRS. Toutefois, dans ce cas-ci, l'intérêt élevé du public, avivé par les révélations faites au moment de l'arrestation de M. Boivin exige que toute la lumière soit faite sur l'exercice par le SCRS de ses pouvoirs d'enquêter relativement au mouvement ouvrier.

Pour arriver à cette conclusion, nous avons donné beaucoup de poids aux vues que nous ont exprimées les chefs de file du mouvement ouvrier au Canada. Nous sommes conscients des froids créés au sein du mouvement ouvrier par les révélations faites par le biais des médias depuis l'arrestation de M. Boivin.

Nous considérons aussi que la réputation du Service canadien des renseignements de sécurité a été touchée par des conjectures qui seraient, selon nos recherches, inexactes. Toutefois, certaines activités furent découvertes qui méritaient notre attention.

En octobre et en novembre 1987, soit après avoir reçu le rapport provisoire de l'inspecteur général, le solliciteur général a pris aussitôt des mesures pour corriger une situation qui exigeait une intervention pressante. Le directeur du SCRS est vite intervenu pour mettre en oeuvre de nouvelles politiques et pratiques opérationnelles, conformément aux instructions du solliciteur général.

Il devrait être fait rapport publiquement de cette affaire pour répondre aux questions qui ont été soulevées par l'affaire Boivin et aider le Service du renseignement de sécurité à jouer son rôle partout au Canada.

RAPPORT

PARTIE I - LES ACTIVITÉS DE MARC ANDRÉ BOIVIN

Introduction

Dans une lettre portant date du 6 juillet 1987, nous enjoignions l'inspecteur général, en vertu de l'article 40 de la Loi sur le SCRS, d'examiner, pour en faire rapport,

1. si les activités du Service, eu égard aux instructions données à M. M.A. Boivin depuis juillet 1984, ont été conformes aux dispositions de la Loi sur le SCRS et, en particulier, si les informations transmises au Service par M. Boivin ont été recueillies conformément aux articles 2 et 12 de la Loi en question, et

2. dans quelle mesure le SCRS fait appel à des sources humaines au sein de n'importe quelle des structures du mouvement ouvrier canadien et jusqu'à quel point en recourant à ces moyens d'enquête, il peut exercer ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

Deux semaines plus tôt, soit le 26 juin 1987, le solliciteur général du Canada avait adressé une requête semblable à l'inspecteur général, le priant de se pencher sans plus tarder sur les circonstances de l'affaire Boivin et d'examiner plus particulièrement :

1. si les activités opérationnelles du Service (et celles qu'a menées M. Boivin pour le compte de celui-ci) étaient conformes aux dispositions de la Loi, et

2. si, de l'avis de l'inspecteur général, les activités opérationnelles en question avaient donné lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

L'inspecteur général a mené, pour notre compte et celui du solliciteur général du Canada, une enquête approfondie dans le cadre de laquelle il a cherché à répondre aux questions que voici :

1. Depuis la séparation du SCRS de la GRC, M. Boivin a-t-il été dirigé contre, ou avait-il le mandat de faire rapport sur les activités de

   a) la Confédération des syndicats nationaux (CSN),
   b) des membres de la CSN, quels qu'ils soient,
   c) une organisation syndicale autre que la CSN, ou

d) des membres d'une organisation syndicale autre que la CSN, quels qu'ils soient, ou a-t-il été chargé de faire rapport de leurs activités?

2. M. Marc Boivin s'est-il infiltré dans la CSN pour le compte du SCRS?

3. Même s'il n'a pas été déployé contre des syndicats ou leurs membres, M. Marc Boivin a-t-il fait rapport au SCRS de leurs activités?

4. M. Boivin a-t-il été enjoint de commettre des actes illicites ou a-t-il été encouragé à ce faire par le SCRS ou a-t-il été enjoint autrement d'agir en tant qu'agent provocateur au sein du mouvement ouvrier?

5. Le SCRS aurait-il dû s'attendre à ce que M. Boivin se rende coupable d'actes illicites?

6. Le Service a-t-il réagi comme il le faut aux révélations faites par M. Marc Boivin le samedi 30 mai 1987? A-t-il cherché, notamment, à intervenir pour empêcher la justice de suivre son cours afin d'éviter que des poursuites ne soient intentées contre lui?

7. Les activités opérationnelles du SCRS relativement à l'utilisation de M. Boivin comme informateur ont-elles été conduites conformément aux dispositions de la Loi sur le SCRS? Autrement dit,

   a) les informations transmises par M. Boivin ont-elles été recueillies conformément à l'article 12 de la Loi sur le SCRS? Et

   b) ces activités ont-elles donné lieu à l'exercice par le SCRS de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile?

Méthode

Au cours de l'enquête, l'inspecteur général et son personnel ont examiné tous les dossiers relatifs aux directives données à M. Boivin et à son déploiement comme source humaine par le Service de sécurité de la GRC ainsi que par le SCRS. L'inspecteur général a porté une attention particulière aux rapports livrés par M. Boivin entre 1984 et 1987.

De plus, des membres du personnel de l'inspecteur général ont interrogé bon nombre de dirigeants du SCRS, y compris :

- le chef de la Direction des sources humaines à Ottawa,

- l'ancien directeur général de l'Antisubversion à Ottawa,

- l'ancien directeur général adjoint de l'Antisubversion à Ottawa,

- l'ancien directeur général de la région de Québec,

- le directeur général adjoint du district de Québec, et

- le directeur général adjoint des Opérations de la région de Québec.

Dans son rapport, l'inspecteur général fait état de la coopération qu'il a reçue, pendant cette enquête, des effectifs du SCRS, dont il souligne la compétence et le sens des responsabilités.

Enfin, des membres du personnel de l'inspecteur général ont pris connaissance de la transcription des témoignages rendus à l'enquête préliminaire de la Cour des sessions de la Paix du Québec, de même que des notes sténographiques de toutes les procédures tenues devant la Cour des sessions de la Paix du Québec relativement à la détermination de la peine de M. Boivin.

L'inspecteur général ou ses collaborateurs n'ont pas interrogé M. Boivin puisqu'il fut jugé inapproprié de le faire alors que des procédures judiciaires étaient en cours.

Nous avons, nous-mêmes, examiné bon nombre des dossiers les plus importants et nous avons essayé d'organiser une rencontre avec M. Boivin, après que les tribunaux eurent statué sur son cas.

M. Boivin nous fit part de son désir de coopérer pleinement à l'enquête, mais il n'était pas encore prêt à rencontrer les membres du Comité de surveillance. Toutefois, il eut plusieurs longues conversations téléphoniques avec le secrétaire exécutif du Comité au cours desquelles il a déclaré ce qui suit :

- il a été orienté à fond sur le mandat du SCRS qu'il croyait avoir compris parfaitement,

- son contrôleur du SCRS ne lui avait jamais demandé de recueillir de l'information sur un syndicat ou des syndiqués comme tels,

- il n'a jamais transmis au SCRS d'information sur son syndicat ou d'autres ou sur des syndiqués comme tels, et

- son contrôleur du SCRS ne l'a jamais encouragé d'aucune façon à enfreindre la loi.

Nous attendons recevoir un compte-rendu de M. Boivin au cours des prochains mois et, à ce moment-là, nous pourrions vouloir lui poser d'autres questions. Pour l'instant, nous pouvons dire que sa position étaye les conclusions auxquelles nous sommes arrivés sans ses déclarations.

Activités de M. M.A. Boivin comme source auprès du Service de sécurité de la GRC

Le 4 juin 1987, Joseph Eugene Marc André Boivin fut arrêté sur une accusation d'avoir commis plusieurs infractions criminelles. Avant son arrestation, il était une source humaine du SCRS. Opérant à partir de Québec, il a été au service du SCRS et de l'organisme auquel ce dernier a succédé, soit le Service de sécurité de la GRC, pendant une quinzaine d'années.

Au début de 1973, le Service de sécurité de la GRC charge M. Boivin de faire rapport sur des organisations syndicales. Le but du Service était de veiller sur des activités soupçonnées d'être de nature criminelles ou "subversives" qui pouvaient prendre place dans ce milieu-là.

En janvier 1973, M. Boivin informe le Service de sécurité de la GRC qu'il a été arrêté, avec 17 autres, pour avoir troublé la paix pendant qu'il piquetait. Il plaide coupable à l'accusation portée alors contre lui et son amende de 50 $ est payée par la CSN.

Durant le reste des années 70, Boivin continue de faire rapport au Service de sécurité de la GRC des activités syndicales dont il a connaissance.

En avril 1978, M. Boivin est arrêté pour méfait public. Il est accusé d'avoir enduit de colle les cadenas fermant les portes du Colisée de Québec pour empêcher les participants au congrès du Parti libéral du Québec d'y entrer. Au Service de sécurité, il dit avoir agi ainsi pour écarter l'affrontement redouté entre la police et les préposés à l'entretien en grève qui projetaient de descendre sur le Colisée. Comme le révèlent des documents légués par la GRC au SCRS, le Service de sécurité craint au plus haut point à ce moment-là que M. Boivin ne se livre à des activités criminelles pendant qu'il travaille pour son compte. Il le questionne et lui donne des indications précises quant à ses intérêts et limites.

Il le met en garde contre toute nouvelle initiative contraire à ses règles et aux lois du pays, sans toutefois prendre les mesures concrètes pour prévenir pareille initiative ou en avoir connaissance.

En 1980, le Service de sécurité de la GRC commence à réorienter ses efforts, délaissant le mouvement ouvrier proprement dit pour ce qu'il considère être des éléments subversifs au sein de ce dernier. C'est-à-dire qu'il est dirigé contre des communistes, ou d'autres individus ou groupes qui, croit-on, manipulent ou tentent de manipuler le mouvement ouvrier au Canada pour le compte de services ou pays étrangers. Malgré ce changement d'orientation, M. Boivin compte toujours parmi ses tâches, en 1982, de faire rapport sur le mouvement ouvrier.

En 1983, le Service réduit les activités de son "bureau des syndicats" de l'administration centrale, qui était responsable jusque-là de M. Boivin, en le limitant à la "collecte passive". La responsabilité de M. Marc Boivin devient alors celle d'un autre bureau antisubsersive. En juin 1983, un cadre supérieur de la direction d'antisubversion à l'administration centrale du Service de sécurité de la GRC résume l'utilité de M. Marc Boivin en ces termes :

> "... est dans une situation privilégiée au sein du mouvement syndical pour nous dire exactement ce que manigancent les éléments subversifs, même à l'échelle provinciale, dans leurs efforts soutenus pour s'infiltrer dans les syndicats et pour pousser ceux-ci à leurs idéologies marxistes".
>
> (traduction)

Enfin, en mai 1984, M. Boivin est utilisé en regard des communistes, ou d'autres agents au service de l'étranger tentant d'influencer le mouvement ouvrier canadien.

Activités de M. M.A. Boivin comme source auprès du SCRS

Ainsi, à la création du SCRS, soit le 16 juillet 1984, M. Boivin a déjà été réaffecté des syndicats ou du mouvement ouvrier comme tels à ce qu'on croit être des éléments subversifs au Québec tentant de pénétrer ou d'influencer le mouvement ouvrier.

Peu de temps après juillet 1984, il reçoit l'ordre de n'enquêter et de ne faire rapport que sur les cibles qui ont été approuvées par l'administration centrale du SCRS. La mission dont le SCRS est investi aux termes de la Loi sur le SCRS lui est aussi expliquée.

Le pouvoir d'enquêter du Service est défini en ces termes aux articles 12 et 2 de la Loi sur le SCRS :

> Article 12. Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.
>
> Article 2. "Menaces envers la sécurité du Canada" Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :
>
> a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
>
> b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont de nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
>
> c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
>
> d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.
>
> La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

Les documents examinés et les entrevues menées dans le cadre de cette enquête établissent clairement que l'administration centrale du SCRS s'est assuré par tous les moyens que M. Boivin connaissait exactement qui étaient ses cibles, tout en cherchant à éviter qu'il ne fasse rapport, comme avant, sur le mouvement ouvrier en général. Ils révèlent aussi que, selon les responsables de district et des régions du SCRS, M. Boivin avait bien compris ses instructions opérationnelles et avait parfaitement accepté son nouveau rôle à ce moment-là.

Sous réserve de la précision apportée plus bas, M. Boivin se garde, semble-t-il, de faire rapport soit sur des activités syndicales soit sur des syndiqués comme tels, n'en ayant pas le mandat. Ses contrôleurs prennent soin, en le dirigeant comme en obtenant de l'information, de centrer ses efforts sur les activités et personnes dont il est fait expressément mention dans ses plans opérationnels successifs, lesquels portent tous sur des cibles approuvées par le Service et qui ne sont ni des syndicats ni des syndiqués comme tels.

En faisant rapport sur les cibles "autres que les syndicats" en regard desquelles il est utilisé, M. Boivin transmet, néanmoins, à l'occasion des informations qui touchent certaines activités soit de son syndicat ou de ses membres ou qui ont rapport d'une autre manière aux activités syndicales en général.

Comportements illégaux

Le samedi 30 mai 1987, M. Boivin informe son contrôleur du SCRS que des mèches qu'il avait cachées ont servi à perpétrer l'attentat à la bombe dont Chicoutimi vient d'être le théâtre et que des attentats semblables sont prévus, pour le lundi suivant, contre des établissements de Drummondville et de Montréal appartenant à Raymond Malenfant. Tard dans l'après-midi du lundi 1er juin, après avoir interrogé à nouveau M. Boivin, les responsables du SCRS du district de Québec finissent par saisir la Sûreté du Québec de l'affaire.

Le lundi 29 juin 1987, M. Boivin comparaît devant la Cour des sessions de la Paix du Québec et plaide coupable aux diverses accusations portées contre lui aux termes des articles 79(1)a) et 423 du Code criminel, reconnaissant :

1. avoir comploté en vue de causer l'explosion qui a secoué la cuisine de l'hôtel de Chicoutimi appartenant à Raymond Malenfant, le 23 mai 1987,

2. avoir participé à l'attentat à la bombe du 23 mai 1987, visé en 1.,

3. avoir comploté en vue de causer l'explosion survenue, le 7 octobre 1986, à bord d'une automobile garée dans le stationnement d'un hôtel de Sainte-Foy appartenant à Raymond Malenfant,

4. avoir provoqué l'explosion visée en 3.,

5. avoir comploté entre le 27 mai et le 5 juin 1987 relativement à l'attentat à la bombe projeté contre un hôtel de Drummondville appartenant à Raymond Malenfant, et

6. avoir comploté entre le 27 mai et le 5 juin 1987 relativement à l'attentat à la bombe projeté contre un hôtel de Montréal appartenant à Raymond Malenfant.

Le 2 octobre 1987, M. Boivin écope de 15 mois de prison pour les délits précités.

Le 12 juin 1987, le fait que M. Boivin a travaillé pour la GRC et le SCRS est rendu public à la suite de reportages, suivis peu de temps après de rapports alléguant que le SCRS a commis de multiples écarts de conduite, allant de l'infiltration du mouvement ouvrier et l'utilisation de M. Boivin comme agent provocateur jusqu'à l'intervention pour empêcher l'arrestation et la mise en accusation de ce dernier. Le SCRS n'a autorisé aucune des révélations sur lesquelles ces reportages conjecturaux étaient fondés.

PARTIE II - ENQUÊTES AU SEIN DU MOUVEMENT OUVRIER ET LA CONSERVATION DE DOSSIERS CONSTITUÉS SUR DES SYNDICATS

Au cours de l'enquête menée sur les activités de M. Boivin comme informateur, on a appris qu'à l'administration centrale, le SCRS gardait des dossiers sur des syndicats. On peut donc se demander si des syndicats ont été la cible d'enquêtes depuis la formation du SCRS en juillet 1984.

Dans son rapport intitulé "La liberté et la sécurité devant la loi", le juge McDonald décrit l'attitude du Service de sécurité de la GRC vis-à-vis les syndicats. Parce que, contrairement au SCRS, la GRC était un organisme à la fois de renseignement et d'application de la loi, son mandat était plus large. La GRC songeait aux activités "subversives" - assimilées pour une bonne part au marxisme et au communisme - et aux activités criminelles tout à la fois. Son mandat et ses activités débordent, évidemment, des attributions de notre Comité.

Comme il est mentionné plus haut, l'enquête de l'inspecteur général a révélé que :

- certains syndicats ont été directement la cible d'enquêtes du Service de sécurité de la GRC au cours des années 1970 et qu'en tant que source, M. Boivin a été utilisé contre eux à cette époque;

- la nature de l'intérêt porté par le Service de sécurité de la GRC au mouvement ouvrier a changé vers la fin des années 1970 si bien qu'au lendemain de la création du Comité d'examen des priorités opérationnelles, l'autorisation d'enquêter activement sur des syndicats n'a pas été sollicitée et, conformément aux règles en vigueur, les **dossiers relatifs aux syndicats sont tombés automatiquement** dans la catégorie de la "collecte passive";

- ainsi, en 1983, et jusqu'à la formation du SCRS, les syndicats ne sont plus considérés dans l'ensemble par la GRC comme cibles d'une enquête active; et

- après la formation du SCRS, M. Boivin n'a, à aucun moment, été enjoint de faire rapport sur les activités de la CSN ou de ses membres en tant que tels.

Pourtant, le SCRS avait gardé les dossiers de la GRC sur le mouvement ouvrier, dont l'information sur les syndicats :

a) recueillie par le Service de sécurité de la GRC avant la formation du SCRS, et

b) recueillie par le SCRS lui-même depuis juillet 1984.

Ces dossiers ont été remis au SCRS à sa création, comme pratiquement tous les autres dossiers du Service de sécurité de la GRC, et pouvaient encore être consultés et utilisés, tel que décrit dans le paragraphe suivant, par les autorités du SCRS conformément aux règles et pratiques en vigueur.

Depuis juillet 1984, des informations obtenues ouvertement et d'autres reçues accidentellement ont été versées à ces dossiers. Cette activité n'est pas le résultat d'une opération montée délibérément par des agents du SCRS contre des syndicats, mais est, semble-t-il, conforme à l'usage selon lequel toute information reçue par le SCRS intéressant quelque dossier que ce soit est automatiquement versée au dossier en question.

Rien n'indique que le SCRS considère ces syndicats comme des organisations "subversives" ou que des informations ont été recueillies à leur sujet dans cette optique.

Ayant reçu ces dossiers du Service de sécurité de la GRC, le SCRS est en possession de beaucoup d'informations qui, pour une bonne part, ne pourraient plus maintenant être recueillies aux termes de la Loi sur le SCRS. Comme il a entrepris ses activités, il y a de cela quatre ans, nous estimons que le SCRS pourrait contrevenir à la Loi sur le SCRS s'il utilise des informations recueillies par la GRC qui débordent le cadre de la mission dont il est investi par la loi.

Cette enquête a démontré que le SCRS n'a utilisé aucun informateur contre des syndicats ou syndiqués comme tels.

Elle a aussi révélé que les rapports émanant de sources humaines dont les activités auront pu leur donner accès à des informations touchant des syndicats :

a) ne portaient pas sur des questions comme

- l'organisation interne,
- les membres,
- les stratégies ou plans de négociation,
- les plans ou activités de grève, ou
- les orientations ou objectifs politiques et socio-économiques généraux, et

b) n'avaient pas rapport à des activités syndicales comme telles ou n'indiquaient pas que le SCRS s'intéressait directement à celles-ci.

Il saute donc aux yeux que, depuis juillet 1984, le mouvement ouvrier canadien n'a pas été la cible d'informateurs du SCRS. De plus, il n'y avait pas de source humaine, parmi celles que le Comité a examinées, qui occupaient une position comme celle de Marc-André Boivin.

Aucune des sources dont nous avons étudié le cas, n'a été utilisée spécifiquement contre des syndicats. Dans chaque cas, leurs activités en matière de collecte d'informations visaient des groupements autres que des syndicats ou des individus constituant des cibles permises, c'est-à-dire ceux qui s'adonnaient à des "activités dont il existe des motifs ... de croire qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada" (article 12 de la Loi sur le SCRS). Ces sources ont, pour la plupart, fourni beaucoup moins de rapports sur des activités qui touchaient des syndicats que ne l'a fait M. Marc Boivin au cours de la période visée par l'étude. Bref, l'usage fait par la GRC et le SCRS de M. Boivin comme source a été le cas le plus inquiétant que nous ayons trouvé.

Même s'il n'avait pas enjoint à ses sources de faire rapport sur des syndicats, le SCRS a hérité du Service de sécurité de la GRC de dossiers constitués sur des syndicats ou des sujets connexes et les a gardés.

PARTIE III - CONCLUSIONS ET MESURES CORRECTIVES

1. Conclusions des recherches du CSARS

Les faits précisés aux parties précédentes de ce rapport mènent le Comité aux conclusions qui suivent.

A. Au sujet des activités de Marc André Boivin

1) Depuis la formation du SCRS (juillet 1984), M. Boivin n'a, à aucun moment, été chargé de faire rapport soit sur la CSN soit sur une autre organisation syndicale. Il n'a pas fait rapport spécifiquement non plus sur les activités syndicales de qui que ce soit.

2) Rien n'indique, dans le dossier ou des réponses des responsables du SCRS questionnés, que ce dernier se soit ingéré directement dans les affaires internes de la CSN ou dans les activités de M. Boivin en tant qu'employé de cette dernière. Les allusions officieuses relatives à la CSN ou à ses membres dans les rapports fondés sur les informations transmises par Boivin ne démontrent pas qu'à l'aide de ce dernier, le SCRS a enquêté sur la CSN. Rien n'indique que le SCRS, en se servant de M. Boivin comme source, comptait recueillir ou a recueilli des informations ayant un lien direct avec la CSN en faisant mine de recueillir des informations sur des cibles approuvées.

3) Rien n'indique que M. Boivin a, à quelque moment que ce soit, été enjoint de commettre les actes illicites pour lesquels il a été condamné ou d'agir autrement en tant qu'agent provocateur au sein de la CSN, ou a été encouragé à ce faire par le SCRS. Nous nous demandons, toutefois, si le SCRS a pris toutes les précautions qu'il fallait pour empêcher M. Boivin de se livrer à des activités illicites ou savoir s'il s'adonnait à de pareilles activités.

4) En tardant à réagir aux révélations étonnantes faites par M. Boivin le samedi 30 mai 1987 au sujet de l'imminence de sérieux actes criminels, le SCRS a non seulement contrevenu à ses politiques, mais il a manqué de bon sens.

5) Rien n'indique que le SCRS ou ses officiers aient tenté, à quelque moment que ce soit, d'intervenir pour empêcher que M. Boivin ne soit arrêté ou que des accusations ne soient portées contre lui.

6) Depuis la séparation, le SCRS aurait dû se donner des règles permettant de déterminer si l'utilisation d'une source liée au mouvement ouvrier au Canada ou proche de celui-ci comme M. Boivin est "strictement nécessaire" (conformément à

l'article 12 de la Loi sur le SCRS, voir page 7 du présent rapport) à une enquête portant sur une menace envers la sécurité du Canada. Nous sommes d'opinion que quant à cet aspect, il n'a pas exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

7) Dans ce cas particulier, vu les doutes qui existaient au sein du Service au sujet de son utilité comme source, et le risque qu'il se livre à des comportements illégaux susceptibles de le compromettre en tant que source, le SCRS aurait dû, peu de temps après la séparation, s'interroger plus sérieusement quant au bien-fondé de garder M. Boivin comme source.

B. Au sujet des enquêtes au sein du mouvement ouvrier et la conservation de dossiers constitués sur les syndicats

8) Depuis sa création en juillet 1984, le SCRS a gardé et a continué d'accumuler des informations dans les dossiers que le Service de sécurité de la GRC lui avait légués sur des syndicats et que ses agents pouvaient consulter à leur gré. Comme il n'aurait pas pu recueillir les informations datant d'avant 1984 qui y sont versées, nous devons conclure que le fait d'avoir ainsi garder ces dossiers fut un abus inutile des pouvoirs du SCRS.

9) Rien n'indique que le SCRS considère des syndicats comme des organisations "subversives" ou que des informations ont été recueillies à leur sujet dans cette optique.

10) Le SCRS n'a utilisé aucune source humaine contre les syndicats ou syndiqués comme tels.

11) Il est évident que, depuis juillet 1984, le mouvement ouvrier canadien n'a pas été cible des sources humaines déployées par le SCRS. Il n'y avait pas de source humaine, parmi celles que le Comité a examinées, qui occupait une position comme celle de Marc André Boivin.

2. Mesures correctives prises par le solliciteur général et par le directeur du SCRS

En octobre 1987, l'inspecteur général a remis au solliciteur général du Canada et à notre Comité un rapport provisoire sur les enquêtes que nous lui avions tous deux fait faire, y compris ses conclusions sur la conservation des dossiers légués par le Service de sécurité de la GRC. Suite au dépôt de ce rapport intérimaire le 30 novembre 1987, le solliciteur général a donné des instructions précises pour corriger la situation.

Le solliciteur général du Canada a alors enjoint le directeur du SCRS :

a) de retirer sans tarder de la banque de données opérationnelle du SCRS tous les dossiers relatifs aux syndicats légués par la GRC de même que toutes les informations qui y ont été ajoutées depuis pour empêcher l'accès à ceux-ci pour tout usage ou à des fins opérationnelles;

b) d'examiner en priorité si les dossiers et informations ainsi retirés doivent être gardés ou détruits conformément aux nouvelles règles que le solliciteur général a demandé d'élaborer; et

c) de donner sans tarder au Service, des instructions temporaires conformes aux dispositions de la Loi sur le SCRS relatives au pouvoir de recueillir de l'information, et qui établissent clairement que ce pouvoir prime sur ceux qui ont pu se rapporter au mandat de l'ex-Service de sécurité de la GRC, y compris la procédure de la "collecte passive".

Le solliciteur général a aussi donné instruction au directeur de mener une étude approfondie des activités de tout informateur dont le cas était aussi complexe que celui de M. Boivin et de s'assurer ensuite lui-même personnellement du bien-fondé et de la pertinence des opérations courantes du Service avant de décider de l'opportunité de les poursuivre ou non.

De plus, dans une lettre distincte datée du 29 octobre 1987, le ministre a enjoint le directeur du SCRS d'achever, en priorité, l'ébauche d'une politique de conservation et de destruction des dossiers en vue de la lui soumettre pour approbation.

Le ministre a précisé qu'il aimerait voir les éléments que voici entrer pleinement en ligne de compte dans l'élaboration de cette politique :

a) les normes et lignes directrices relatives à la conservation des dossiers doivent être parfaitement conformes aux pouvoirs prévus en matière de collecte et de conservation dans la Loi sur le SCRS, notamment aux articles 2 et 12,

b) il faut vite parvenir à un accord avec la Section des crimes de guerre du ministère de la Justice quant aux dossiers du SCRS à conserver à l'appui de la politique du gouvernement et de ses objectifs en matière d'exécution de la loi, eu égard aux criminels de guerre,

c) les informations gardées dans les dossiers d'enquête qui ne répondent pas aux règles de conservation précitées, doivent être mises de côté à la faveur d'un examen systématique des dossiers pour être soit gardées aux Archives soit détruites conformément aux "programmes" archivistiques approuvés,

d) les dossiers légués par la GRC qui ont été mis de côté pour être détruits, doivent être rangés et faire l'objet d'un contrôle serré de manière à y défendre accès par les employés du Service dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, et

e) les dossiers à détruire aux termes du processus décrit plus haut doivent être éliminés de tous les fichiers de renseignement informatisés ou automatisés s'ils ont été reproduits électroniquement, en même temps qu'ils sont détruits ou remis aux Archives.

Le ministre a aussi donné instruction au directeur d'établir une distinction beaucoup plus nette entre, d'une part, les éléments d'information obtenus ouvertement et utilisés à des fins d'enquête et, d'autre part, les éléments d'informations générales, tels les documents de référence, dont le SCRS a besoin en regard des dimensions politiques et socio-économiques de la société canadienne. Il précise aussi que les informations obtenues ouvertement qui ne répondent pas aux normes fixées par la Loi quant à leur collecte ou leur conservation devront, à l'avenir, être gardées par le SCRS séparément des dossiers d'enquête.

À la fin de l'année, le directeur du SCRS avait répondu au ministre par une lettre dans laquelle il a précisé qu'une nouvelle politique globale en matière de conservation des dossiers avait été implantée au sein du Service et que ce dernier avait déjà éliminé complètement de ses pratiques opérationnelles, celles qui, selon l'inspecteur général et nous, avaient donné lieu à l'exercice de ses pouvoirs d'une façon abusive.

PARTIE IV - COMMENTAIRES DU COMITÉ

Nous pensons qu'à la suite des mesures prises par le ministre en octobre et en novembre 1987 et de l'intervention du directeur, le SCRS devrait maintenant agir dans les limites strictes du mandat dont il est investi par la loi en ce qui concerne le mouvement ouvrier au Canada.

Ces mesures devraient, selon nous, permettre au SCRS de remédier aux lacunes révélées dans ses pratiques opérationnelles, lors des enquêtes.

Les nouvelles politiques élaborées à la suite des directives données par le ministre sont complexes et ont des répercussions assez profondes. Comme elles n'ont pas encore été évaluées, elles exigeront un nouvel examen tant en regard de leur application que de leur interprétation. Le Comité de surveillance examinera à fond, à intervalles réguliers, où en est le Service dans la mise en oeuvre de chaque élément de ces nouvelles politiques, incluant la destruction des dossiers, pour pouvoir en rendre compte dans son rapport annuel de 1989 qui visera la période s'étendant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Au cours de cette enquête quelques points ont aussi attiré notre attention, quoiqu'ils ne sont pas liés directement aux questions précises dont il est fait mention dans notre lettre du 6 juillet 1987 à l'inspecteur général.

M. Boivin était employé essentiellement contre les communistes. Pendant la même période, les ressources humaines de la Direction de l'antisubversion du SCRS étaient utilisées, en grande partie, contre les communistes. Cette activité opérationnelle menée sur le terrain avait comme toile de fond plusieurs dossiers relatifs à des syndicats canadiens, du Service de sécurité de la GRC, gardés à l'administration centrale du SCRS.

Pareille insistance sur les communistes et syndicats ne se prête pas à une analyse logique faite par rapport aux dispositions particulières de la Loi sur le SCRS. Le Service de sécurité de la GRC avant 1984 et depuis le SCRS, dans une moindre mesure, ont porté une attention aux activités se situant à gauche du centre, notamment lorsque celles-ci avaient rapport à des syndicats ou au mouvement ouvrier, une attention qui avait plus à voir avec des attitudes d'esprit qu'avec les dispositions de la Loi. La Loi sur le SCRS a eu, de toute évidence, très peu d'effet sur cette situation jusqu'à ce que le SCRS reçoive la direction du solliciteur général en 1987.

À partir de 1984, ni les antécédents ni la position qu'occupait M. Boivin n'ont été invoqués, dans les discussions tenues au sein du SCRS, comme motifs de renoncer à ses services, même si les cibles contre lesquelles il devait être utilisé étaient déjà bien visées, comme elles l'avaient été pendant plusieurs années avant la création du SCRS. On ne semble pas non plus s'être demandé si l'on avait vraiment besoin de recourir aux services d'une source aussi vulnérable pour obtenir plus d'informations sur les activités des communistes au Canada. Il est difficile de ne pas croire que M. Boivin a été gardé uniquement parce qu'il avait travaillé de nombreuses années pour le Service de sécurité de la GRC et que pour ne pas le perdre, on lui a trouvé du travail.

L'acceptation par le solliciteur général de notre rapport annuel en juin 1987, sa décision de donner suite aux diverses recommandations contenues dans le rapport du groupe consultatif indépendant sur le SCRS qu'il avait lui-même constitué en juillet 1987, y compris le démantèlement de la Direction de l'antisubversion, ainsi que les lettres précitées nous permettent d'espérer que le SCRS modifiera sensiblement sa façon d'agir à l'avenir. Le ton de même que la teneur de la lettre du directeur au solliciteur général du 31 décembre 1987, de même que ses directives à tous les employés concernant la présentation de rapports ainsi que ses commentaires durant les rencontres organisées avec le Comité incitent aussi à l'optimisme, comme l'importante réorganisation administrative dont le Service a été l'objet récemment.

Nous félicitons le solliciteur général et le directeur pour la célérité et l'adresse avec lesquelles ils sont intervenus quand les problèmes éprouvés dans ce secteur ont été portés à leur attention par les organismes de surveillance et les médias.

Le présent rapport représente, évidemment, un examen rétrospectif des lignes directrices et règles suivies par le Service de sécurité de la GRC, puis par le SCRS jusqu'en octobre 1987 à peu près. Ainsi, même si de l'avis du Comité, les enquêtes précitées ont révélé de graves erreurs dans l'application de ces lignes directrices et règles, 1988 devrait être témoin d'un nouvel esprit au sein du SCRS. Les changements apportés par le solliciteur général du Canada et le nouveau directeur donnent, selon nous, une base réaliste pour un tel optimisme.